

## 伍、評鑑綜合總論

### 一、縣市政府部分

#### 社區輔導的省思

張淑慧

台灣大學中國信託慈善基金會兒少暨家庭研究中心執行長

在今年的社區評鑑中，看到居民是社區的主體，面對社區的問題，居民會共同參與討論，並找出最合乎其需求的解決方案。因此常常會看到他們自動自發地參與，透過討論、組織、行動，根據社區特色與資源、發揮創意，進行創新的社區工作。在縣市政府部分則較單一性，缺乏百花齊放的創意輔導，甚至少見從不同角度切入，帶動其他相關社區工作，福利社區化與農村再生、社區營造切割，無法從種種真實生活課題介入，滿足社區生活各方面的需求，難以串聯成福利社區化的整體風貌。

各縣市多用心輔導社區，因經費預算不同、首長支持度不同、輔導基礎不同，雖然作法趨於一致，成效作為卻是落差很大。不過有幾種共同現象，值得省思：

#### (一) 輔導策略避免過於單一化

社區工作的持續深化，造成了公民社會和社區發展協會的活躍。值得注意的是，當縣市政府試圖藉由社區發展協會走向福利社區化時，卻面臨一項嚴重的問題，即許多縣市政府、鄉鎮市公所以及社區發展協會，欠缺對整個福利社區化的了解，也缺乏完整的輔導機制，往往人云亦云，哪個縣市發展社區育成中心，就一窩蜂成立育成中心，殊不知專家育成是一種學術外力，失去了社區平權的基礎觀點；哪個縣市

推旗鑑社區有成，也會積極找出一堆小雞社區，沒有母雞社區帶領，群龍無首、茫然無所從。縣市政府相互跟隨模仿，缺乏對社區發展協會的體認，無法深入掌握在地弱勢族群的特質，也不了解社區的實際運作特色，更無法因在地蹲點的融入，發掘出社區人才與社會資本，形成輔導社區發展的一道鴻溝。

社區發展是自然的，縣市政府並不適合只提供特定的發展模式，而是要尊重已經存在的社區發展過程，複製其他縣市的輔導社區發展工作模式，只顯示了對社區發展獨特性的漠視。分析是評估的重要歷程，也是決策的依據，社區具有自我獨特的需求和資產，也有當地的文化和社會結構，社區分析將幫助決策者對社區有更深入的理解，縣市政府從事社區發展工作時，應該分析人口趨勢與環境變化的關係，了解人口的年齡結構及其改變，尤其是弱勢人口群組對資源需求，應建立和加強社區縱貫性分析資訊庫，定期進行社區問題、需求及資源分析，建構完整的社區相關數據；輔導人員應發展洞察力，不斷地反省、學習和管理，方能因應不同社區環境的需要。只有真正了解和關心持續變化的社區需求及特色，縣市政府保持改變、轉變、回應和學習的能力，方有助於發展的推動。

## **(二) 縣市與社區的依賴是一種過程**

各縣市呈現一種相互依賴（interdependence）的概念，依賴概念已逐漸取代傳統上對下的管理主義。在社會福利服務的輸送上，政府開始仰賴或委託社區發展協會進行，雖然相互依賴有著福利共生的現象，但有些縣市是將社區視為一種單純的政令推展工具，縣市首長政見要全面兌現，就要社區發展協會配合推展，如將社區關懷據點複製，單一版本全面實施，失去了在地特色及社區創意。有時社區主導方案，運用民意代表及首長力量，影響社會局處經費補助及評鑑作為。

社區是一個有機體，縣市藉由社區發展福利時，應從依賴、相互依賴、臻至合作關係，初期在協助社區發展方面，除了各部會、縣市政府與鄉鎮市公所之外，縣市政府協助導入社區發展與成長所需要的民間專業團體、國際非政府組織、以及私人企業的資源，較穩健的縣市會提供社區知識與技術。到相互依賴階段時，社區能力逐漸建構與形成，社區開始能自我分析人文、歷史、環境及社區的需求，盤點服務組織的資訊，同時也瞭解社區中弱勢家庭的需求，配合政策變化而規劃社區方案。合作關係期則運用社區組織的夥伴關係、連結社區資源網絡，提出相關服務議題、提升居民參與及社區關懷的行動，提供立即性、預防性、發展性的社區支援系統，以達到社區方案的貼近性、服務議題的多元化。這種現象在老人福利服務最是明顯，運用社區關懷據點穩定並維繫老人福利方案，實質改善個人及家庭生活品質，同時也增進居民共同解決社區問題之能力。

### (三) 社區輔導是社會資本的投資

有些縣市仍未將社區視為社會資本，各福利服務補助，大多未與社區組織結合，仍以問題解決或工作交辦的心態面對社區。社會福利奠基於人的關懷，架構在社區中的人與環境上，每個人都處於社區的某個位置，社區是社會實踐性的空間。傅柯說：「空間是無所不在的權力與知識」，空間就是一種社會關係，權力是動態的，權力存在於社區關係，運作於日常生活中的感覺、想像、情感和意義，形成空間與社區關係、社區實踐的聯繫，滋養社區組織與社區空間關係，這種由下而上的過程也引發公民意識的覺醒。社會工作強調「人在情境中」，人與情境的交錯也正是個人與社區空間的關係，個體行為受到外在之社區環境、文化、人際關係等互動影響，社會福利輸送開始關注個人及其家庭在社區的健康和支持網絡發展，結合中央、地方政府與社區發展協會提供服務，透過宣導與資源發掘、溝通、協商等方式，厚植社會資本。

這次縣市政府評鑑，部分縣市已重視空間的力量，關注社區能量，在社區工作中發展「社會資本」，並以此概念來協助經營社區，縣市政府透過社區工作而取得或使用存在社區網絡的資源，這種社區資源包括有形資源和無形資源，有形資源涵蓋人力、物力、財力等常見之資源，無形資源則包括社會關係、合作組織、規範、支持網絡、文化融合、知識技能等。縣市政府訂定多元福利服務的目標，打造社區組織為福利服務運送的通路，尋求社區資源、分享資源，並透過旗艦計畫或分區帶領、社區活動的學習，以社區為宣導基礎，教育社區居民，提供社區居民自我學習與發展，培養社區居民自我覺知的能力，社區發展過程，不僅是社區中個人的知能獲取、人際間的分享與共識、更包含了社區關係的公共性。這些作為都是需要用心經營，社區居民參與度越高，對社區的信任度也越高，社區連結才能產生，促使社區與居民的關係更加密切，也能提升社會資本，促進社區進步，營造更好的生活。

#### **(四) 教育與合作是社區培力的核心**

社區福利服務重點由微觀物質福利、精神福祉，轉為宏觀的社區培力、居民參與及多元服務，社區政策核心目標由發展福利服務與社區救助、意識提升、有計劃社會變遷，轉變為賦權、提升社區民眾能力、公民素養與自主意識。社區發展協會的獨立性、責任和特殊能力，在公民參與決策的實現過程中，扮演著相當重要的角色。各縣市政府和鄉鎮公所應建立機制，建立聯絡網，展開對話，使社區發展協會能發揮重要的作用。社區工作應有階段性目標及內容，以階段性目標及內容進行工作角色及工作重點。縣市政府從示範、宣導、教育角色，發展至使能、賦權、仲裁、協商、促成、管理的角色。

社區工作政策目標轉向社區能力建設，增權理念日趨流行，居民能力取向目標成為未來發展的主流趨勢，除協助社

區能更有效地發揮福利化功能；也應考量以分科分級觀點執行社區教育訓練及培力工作，「賦權」(empowerment)是透過啟蒙及教育過程，居民便可以因為意識之提升，重獲其既有的權力、能力和機會，做有系統的培訓，是一種投資社區未來的方式。社區人力之質與量的提升，需仰賴教育訓練，但教育訓練的實質效益卻有待檢討。相關培力策略之間的環扣應統整，避免公所與縣府的會議及訓練過多；並設計學習地圖，規劃社區分科分級培力制度，進行不同階段的輔導推動工作。從知識、能力、視野及作為等方面著手，以積極的培育、發展社區人才，培養互相支援的體系。

#### (五) 利用雲端推展透明治理工作

多數社區對社區分析及會務管理都有困擾，需要許多表單及資源取得訊息，少數縣市輔導社區推動電子化，完成社區網路基礎建設、運用政府資料開放、電子報、社群媒體等資訊科技與網路社群技術，將表單放在雲端資料庫，提供社區服務。同時讓社區透過網路，表達對縣市政府社區政策的看法，經由網路平臺蒐集社區的意見，讓社區實現公共政策之參與，達到資訊無障礙之推動供給、驅動應用效果，進而提升社區競爭力。

社區透明治理建構在資料開放、公共政策參與以及數位服務三者，強化資料開放法制環境，教育社區隱私保護、安全性、保密性，同時以工具分享與資訊提供，活化社區資料應用能量，滿足社區「知」與「用」的權利，公私協力合作，翻轉服務軸線，建立創新主動服務模式。

#### (六) 促進災害易發生社區的防備災工作

各縣市在輔導社區過程中，鮮見防備災工作，自然災害不但損害環境、造成生命損失、經濟力破壞，以及社區人口的移居，對社區居民的居住、經濟和環境造成不利影響。社區工作應強調社區防災的重要性，以備災、減災作為落實安全社區的觀念；如何融入社區防備災工作，而非分別獨立救

助業務和社區發展業務兩項，是縣市政府的議題。

在災害高風險社區應推動防備災工作，強化三項重點，即重視安全的文化、災前規劃和災後重建，使社區居民有能力減輕自然或人為災害。透過社區活動進行宣傳，重視安全的文化，加強民眾對自然災害的理解，使居民對災難保持警惕，災前規劃方面，對具有潛在危險的地點，設計防災方案，發展社區民眾緊急通訊、培訓早期預警技術等，使社區能夠收到關於災害的資訊，並獲得早期預警和減輕災害之因應能力。災後重建部份，則是將社區發展協會作為災後重建的主要夥伴，在分配重建資源時，應特別注重以永續發展為災後重點的計劃，確保社區居民復歸家園、重建社區。

#### (七) 輔導社區奠基在永續發展理念

社區發展需要永續，縣市政府輔導應包含了兩個不同的層面，發展的概念(notion of development)和永續性(sustainability)。以社區的組織運作、社區資源，發展社區方案，改善生活品質，協助社區中個人的生活過得更好，這就是發展的概念。社區的永續則在卓越社區中常被提及，永續隱含著如何維持社區的發展，包括人力的永續、經費的永續和服務的永續，符合現在社區居民的需要，也能照顧到未來的需要和期望。換言之，社區在衛福部、農委會、文化部、教育部、原民會、勞動部、環保署等方案挹注下，在社會發展、文化、環境和產業的互動過程中，追求共同參與的永續發展。而各縣市政府輔導社區發展永續時，可注意以下幾個重點：

1. 三生社區的平衡，強調社區的生態、生產，應與生活方式保持關聯性，維持生態、生產與生活的完整性、平衡性。
2. 應建立社會資源分配的公平性，確保全體居民的權益及滿足各年齡層的需求，福利地圖的盤點，應將所有福利服務放入，具體呈現需求與問題。以具引導性社區補助

政策，依政策規劃社區發展協會服務方案補助主軸，增加在地人服務在地人的多元化服務，如兒少、婦女、新住民、身障服務。

3. 強化「社區產業」經濟性，應具前瞻性思維，注意行銷、稅制、食安、盈餘分配等問題，提供社會企業的資訊與培力機會，以協助社區產業的永續。
4. 以人為本的發展概念，增加與鼓勵青少年參與社區工作機會，使得青少年變得更有社區意識、更了解自己和社區環境，培育相關的技能、建構能力，使其能夠更對社區的未來更有掌握性。

福利社區化的照顧關懷是多層次的，包括社區層次、鄉鎮市公所層次及縣市政府層次。各層次的問題也是環環相扣的，角色也有變化。政府輔導社區發展工作已由過去主導、主辦的角色，轉型為協助、培力角色，社區也開展出公民參與及社區自主的氛圍。其中扮演轉銜的鄉鎮市公所角色非常重要，縣市政府與鄉鎮市公所合作協助社區協會推動「福利社區化」，明確分工執行輔導及退場機制，將社會福利體系建構在社區服務基礎上，藉層次性的社區問題及人口族群需求評估，找到可動員的資產，包括具有價值技能的人才和經驗豐富的公民，以「溝通」及「誠信」為基礎，建立「夥伴」關係，強化在地關懷、提升生活品質，鞏固現有的社區網絡關係，建立新的社區資源體系和支持網絡。

## 二、社區發展協會部分

### 從評鑑工作討論社區發展協會組織的問題

盧禹璵

嘉南藥理大學社會工作系助理教授

本次 104 年度社區發展工作評鑑係為南部組，共有 9 個縣市、35 個社區發展協會參加，包含縣市政府、績效組與卓越組等評鑑工作。近年來，各縣市與社區採用各項策略與方法，協助社區居民營造屬於自己所居住的土地，社區也呈現多彩多姿多元的發展，在社區發展工作的背後，仍存在許多的問題，那些因素影響著社區發展，社區可能持續發展下去嗎？從本次的社區發展工作評鑑可以略知端倪。

#### (一) 社區會務工作的整備

社區發展協會是一種人民團體組織落實服務於地方社區，也是一種非營利組織，組織的行政基礎在社區會務與財務工作。社區會務不外乎是一般性社區行政工作，從章程的建立與修改、會員的會籍管理、各項文書工作的建立、各項會議的召開與紀錄、基本社區資料的收集與維護等，雖說並非困難，但其繁雜不在話下，社區會務的執行，也通常有賴專人固定期間的建立。許多社區發展協會缺乏定期維護與操作方法，會務資料常短缺或遺失，大多為章程與現行組織不符、各項會議記錄未建置與核備、收發文系統未建立、會員會籍資料未齊全、基本社區資料與調查未辦理等。可以理解的是，缺乏專職人員的社區發展協會對於定期資料維護，確實能量不足。針對此一缺陷，各縣市政府也大多提供各項會務資料、表格與操作方法，期待各縣市政府可以針對社區發展協會定期舉辦會務管理訓練，更希望各社區發展協會派遣會務人員參加，並確實學習，會務資料的建置與管理是定期性工作，需勤勞作業，執行上並不困難。更



期待社區可以定期執行社區調查工作，理解社區居民的需求，以便相對爭取資源，提供居民所最需之服務。

## （二）社區財務工作的健全

社區財務也為一種社區基礎定期工作，對於社區發展協會的財務管理，雖不必十分專業，但需要十分小心，有關因金錢糾紛所造成的問題最不易處理，也常被指責。常見的社區財務管理問題，包含缺乏一般會計制度建立準則、收入與支出未平衡、缺乏單據、捐款與物資未徵信等問題。事實上，鼓勵社區財會幹部要定期參加縣市政府所舉辦的社區財務會計訓練，另應對於金錢的日常收入與支出，做好確實的流水帳紀錄，而外界的捐款與物資捐助，則應固定於公開場所公布，至於政府專案則依政府財會規定辦理，總之，財務工作若未透明或健全，則容易遭致攻訐，也請小心處理各項社區財務工作。

## （三）社區志工組織的強化

社區工作的人力基礎在於社區志工，通常社區志工的數量與平時志工管理與動員有關，發展良好的社區通常具有龐大的志工團隊。與一般非營利組織志工團隊不同的是，社區服務工作的多元與不固定性，吸引社區志工前來服務的是鄰里感情與就地便利性，其他非營利組織志工團隊由於專注於某些服務而團隊識別性與成就感高，社區志工團隊的識別性與成就感則偏低。常見社區志工服務問題為社區志工招募不易、管理鬆散、年齡偏大、缺乏服務動力、成就感偏低等問題，事實上，就在地組織而言，倒不必與其他非營利組織比較，社區志工團隊重視的是在地社區鄰里情感的倡議，而也可招募較好招募、時間彈性的老人與婦女族群，也可以結合學校服務學習的推動時機，利用假日，推動青少年兒童族群的志工服務，而也可從最常見的環保服務與老人服務工作開始做起，循序漸進、由易而難，從鄰里關係的強化理念開始，再強化志工能量，志工人力與能量不足之下，也勿推動太多社區工作，以免造成社區志工壓力與倦怠。另也應組訓志工幹部，引入各項志工管理工作，讓管

理鬆散的志工團隊慢慢強化。

#### **(四) 社區領導與幹部組織的培力**

社區領導組織通常決定了社區的未來，社區領導幹部除了認真負責之外，學習能力、領導能力與溝通能力也越來越重要。獨裁個人式的領導方式，雖可使社區快速提升，但也易耗盡領導人能量或是一言堂的局面，也常因領導人的更迭，社區工作也可能告暫停。民主式分工的領導方式推動，有逐漸推動的必要，核心領導工作小組的組成與分工，需要領導人的雅量與協助，社區領導人由於有任期制，社區未來幹部的培訓與尋找更為重要。部分社區受限於政治、派系等衝突，而使社區領袖間溝通不良，此種結構性的衝突不易解決。另社區領導工作團隊也應多參與各項培訓與會議，學習各項社區工作技巧、方案撰寫能力、資訊收集能力等，分工之下，推動各項社區工作。

#### **(五) 社區福利服務的落實**

各項社區福利服務在中央與地方的社政單位推動之下，社區福利服務蓬勃發展，最常見的是有超過推動十年的社區關懷照顧據點之老人服務工作，其他如婦女服務、青少年服務、兒童服務、身心障服務、一般節慶活動等，在組織健全、志工人力充足的績優社區一應俱全。辦理各項社區福利服務算是社區的重頭戲，也大多來自於政府的經費補助，社區方案的規劃與寫作因此很重要，而充足的社區志工能力更為執行工作的基礎。倒是過度依賴政府資源協助是一個值得注意的問題，社區也應該思考依賴政府經費對於社區永續性與自主性的干涉問題，適當的服務收費、企業募款等多重性資源來源建構，應值得推動。

#### **(六) 社區營造活動的在地化**

社區營造工作為社區載體的營造工作，透過文化、藝術、歷史、美學、環境的專案，許多社區變得美侖美奐，生活品質大量提升。包括各項社區文化與歷史的找尋與紀錄、社區藝術彩繪、社區古物保存、社區環保服務、社區環境規劃、社區綠

美化等營造工作。常見的問題是未符社區地方特色、營造物太過突兀、過度依賴專業團隊、後續維護不足等。社區營造工作應是動員社區居民，用雙手親自操作，才具有社區意義。

### (七) 社區產業的可能性

社區產業是否能為社區帶來更大的收入，值得思考。推動社區產業儼然為社區的顯學，但須注意的是，要建立社區產業，需要有市場性營利的想法，要接受市場與消費者的挑戰，以非營利鄰里組織的社區而言，有時觀念上會適應不良，或是期待過高。一窩蜂的跟進現象而常見於社區產業推動，創新與地方特色應是產品銷售的最佳法門。在社區產業行銷方面，許多縣市政府、鄉鎮區公所逐漸辦理各項社區產業聯合行銷工作與講習，也期待社區多多參加，為社區謀取更高的利益。社區為非營利組織，當社區產業推動有盈餘時，盈餘的處理須稅務問題與分配問題，有些社區開始另組社區合作社，也期待社區產業與社區合作社可以更健全，將盈餘回饋於社區各項服務工作。

社區是居民生活的場域，社區組織是社區工作的執行組織體，如何做好基本工作、培養領導與幹部能力、強化志工能量、辦理適合的社區服務與營造工作，為社區居民建構更優質的生活空間，是社區組織的工作，從本次的社區發展工作評鑑可以看見社區持續發展的可能性。